

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN - CAGUAS  
PANEL V

AUTORIDAD PARA EL  
FINANCIAMIENTO DE LA  
VIVIENDA (AFV)

Recurrente

v.

UNIÓN DE  
TRABAJADORES DEL  
BANCO DE LA VIVIENDA  
(UTBV)

Recurrido

KLRA201700057

*Revisión* procedente  
de la Junta de  
Relaciones del  
Trabajo de Puerto  
Rico

Caso Núm.  
PC-2015-16, E-01  
D-2016-1484/Cítese  
Ast: 2016 DJRT 35

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, la Jueza Grana Martínez y la Jueza Romero García.

Sánchez Ramos, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de marzo de 2017.

Según explicaremos en detalle a continuación, una determinación de la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico (la “Junta”), sobre la debida composición de una unidad apropiada, no es revisable directamente por los tribunales (sino, únicamente, de forma indirecta, en el contexto de la revisión judicial de eventos posteriores), por lo cual procede la desestimación del recurso de referencia por ausencia de jurisdicción.

I.

La Junta ordenó que el puesto de Coordinador de Servicios al Residente (el “Puesto de Coordinador”) en la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda (la “AFV” o “Autoridad”) se incluyera en la unidad apropiada representada por la Unión de Trabajadores del Banco de la Vivienda (la “Unión”). Dicha decisión se produce a raíz de un proceso que se inició en octubre de 2015, cuando la Unión presentó una Petición para Clarificación de la Unidad Apropiada (la “Petición”), mediante la cual le solicitó a la Junta que

realizara una investigación para clarificar el Puesto de Coordinador<sup>1</sup>, por entender la Unión que las tareas o labores de dicho puesto son propias de su unidad apropiada.

El 17 de noviembre de 2016, una oficial examinadora (la “Examinadora”) emitió un informe (el “Informe”). La Examinadora llevó a cabo un análisis detallado de los puestos que están excluidos de la definición de la unidad apropiada representada por la Unión. A su vez, comparó tales puestos con la naturaleza del puesto de Coordinador, sus deberes y labores y los requisitos mínimos del mismo. Concluyó que los deberes del puesto de Coordinador son “tareas técnicas y/o profesionales”, por lo que quien lo ocupa no ejerce influencia alguna sobre quienes toman decisiones; no supervisa empleados; no tiene poder para nombrar, despedir, ascender, disciplinar, trasladar o cambiar el estatus de otro empleado; no formula ninguna norma o política de la Autoridad; ni interviene con correspondencia que contenga asuntos obrero-patronales. El Informe concluyó que quien ocupa el puesto de Coordinador no realiza tareas de índole gerencial ni de ninguna otra categoría que pueda ser ubicado como parte de la gerencia, por lo que debe incluirse en la unidad apropiada representada por la Unión.

Oportunamente, la Autoridad presentó, en diciembre de 2016, sus Excepciones al Informe (las “Excepciones”), mediante las cuales argumentó, en síntesis, que la clasificación del Puesto de Coordinador ha sido históricamente excluida de la unidad apropiada, ya que esta fue creada alrededor de diez (10) años antes de que la Unión la peticionara y que, además, “no existe una comunidad abrumadora de intereses entre el puesto cuya

---

<sup>1</sup> Según surge del expediente, en la petición original (octubre de 2015), la Unión solicitó la investigación de dos puestos: (1) Coordinador de Servicios al Residente y (2) Desarrollador de Aplicaciones. No obstante, la petición fue enmendada, en septiembre de 2016, para eliminar el puesto de Desarrollador de Aplicaciones, por lo que la investigación giró, exclusivamente, en torno al puesto de Coordinador de Servicios al Residente.

inclusión se solicita y la unidad existente”, estándar que ha sido establecido en la jurisdicción federal<sup>2</sup>.

El 23 de diciembre, luego de evaluar el expediente en su totalidad, la Junta emitió una *Decisión y Orden* (la “Orden”), en la cual adoptó el Informe y aprobó la Petición; esta fue notificada a las partes el mismo día.

Inconforme, el 23 de enero de 2017 (lunes), la Autoridad presentó el recurso de referencia; argumenta, en síntesis, que la Junta erró al desviarse del estándar aplicable, según establecido por la Junta de Relaciones del Trabajo federal y la jurisprudencia federal, a la evaluación de una solicitud para clarificar una unidad apropiada.

## II.

### A.

La jurisdicción es la autoridad que tiene el tribunal para atender en los méritos una controversia. *Maldonado v. Junta de Planificación*, 171 DPR 46, 55 (2007). La jurisdicción no se presume y los tribunales no tienen discreción para asumirla donde no la hay. *Íd.* Los tribunales debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción. *S.L.G. Szendrey-Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873, 882 (2007). Los asuntos jurisdiccionales son privilegiados y deben resolverse con preferencia a cualquier otro asunto planteado. *Carattini v. Collazo Syst. Analysis, Inc.*, 158 DPR 345, 355 (2003). Cuando un tribunal carece de jurisdicción o autoridad para entender en los méritos las controversias que le han sido planteadas, deberá así declararlo y desestimar el recurso. *Lozada Sánchez et al. v. JCA*, 184 DPR 898, 994-995 (2012). Conforme con ello, la Regla 83 de nuestro Reglamento, 4 LPRA Ap. XXII-B, R.

---

<sup>2</sup> *Constellation Brands, U.S. Operations, Inc. v. National Labor Relations Board*, 842 F. 3d 784, 790 (2016); *National Labor Relations Board v. FedEx Freight, Inc.* 832 F. 3d 432, 440 (2016); *Specialty Healthcare & Rehabilitation Center*, 357 NLRB 934, 944 (2011).

83, permite la desestimación de un recurso de apelación o la denegatoria de un auto discrecional por falta de jurisdicción.

B.

En lo aquí pertinente, la Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico (la "Ley"), dispone que la Junta "decidirá la unidad apropiada", con el fin de asegurar los derechos de los empleados a organizarse entre sí y a negociar colectivamente. 29 LPRA sec. 66(2).

La Ley claramente establece que no hay revisión judicial directa de las decisiones de la Junta relacionadas con una determinación sobre la debida composición de una unidad apropiada. A tales efectos, dispone la Ley, en lo pertinente, que:

[l]as conclusiones de la Junta, el procedimiento electoral, la resolución de la controversia relativa a la representación, **la determinación de la unidad** y el certificado del resultado de cualquier elección así llevada a cabo, **serán finales y estarán sujetos a revisión judicial sólo de la manera que se dispone en el inciso (4) de esta sección.**" 29 LPRA sec. 66 (3) (énfasis nuestro).

Por su parte, el mencionado inciso cuatro (4), a lo que hace referencia es a la revisión de órdenes de la Junta en el contexto de procedimientos por prácticas ilícitas del trabajo al amparo de la sección 70 de la Ley. 29 LPRA sec. 66(4).

Aunque el proceso de clarificación de unidad apropiada no está expresamente contemplado en la Ley, el mecanismo de revisión judicial legislado para una "determinación de la unidad" debe aplicar igualmente a una decisión producto de una petición de clarificación de la misma unidad. *Pérez Maldonado v. J.R.T.*, 132 DPR 972, 978-79 (1993).

Como veremos, este esquema estatutario local corresponde a la norma aplicable en la jurisdicción federal en situaciones análogas. Ello es particularmente importante en este contexto porque el proceso de clarificación de unidad apropiada, que rige en estos momentos en nuestra jurisdicción, "fue informalmente adoptado por la Junta local en 1970, siguiendo en todos sus

aspectos la práctica de la Junta federal”, y es un “calco total del mecanismo federal”. *Pérez Maldonado v. J.R.T*, 132 DPR a la pág. 980-981; *Adm. de Terrenos v. U.I.E.A.T.* 149 DPR 65, 69 (1999).

Este proceso “se utilizará para añadir a una unidad apropiada determinados puestos que al momento de la petición no forman parte de ésta pero debían pertenecer por compartir una misma comunidad de intereses [...]” Regla 403 del Reglamento para el Trámite de Investigaciones y Procedimientos Adjudicativos de la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, Reglamento Núm. 7947, 23 de noviembre de 2010, pág. 14. Véase, además, *Adm. de Terrenos, supra* (citando a *Pérez Maldonado, supra*, 132 DPR a la pág. 982).

Según adelantado, en lo pertinente, el lenguaje estatutario federal no contempla la revisión judicial directa de determinaciones sobre la composición de una unidad apropiada. La Ley Nacional de Relaciones del Trabajo (“NLRA” o la “Ley Federal”), 29 USCA sec. 151 *et seq.*, establece, en lo referente a la revisión judicial de determinaciones de la junta federal análoga a la Junta (la “Junta Federal”), lo siguiente:

Any person aggrieved by a final order of the Board granting or denying in whole or in part the relief sought may obtain a review of such order in any United States court of appeals in the circuit wherein the **unfair labor practice** in question was alleged to have been engaged in or wherein such person resides or transacts business, or in the United States Court of Appeals for the District of Columbia, by filing in such a court a written petition praying that the order of the Board be modified or set aside[. . .] 29 USCA § 160 (f) (énfasis nuestro) (subrayado nuestro)

Este lenguaje estatutario ha sido interpretado repetidamente para impedir que un patrono obtenga la revisión judicial *directa* de una determinación de la Junta Federal sobre la composición o clarificación de una unidad apropiada. En vez, se permite la revisión *indirecta* de dicha determinación una vez el patrono, por ejemplo, se niega a negociar con la unión y, entonces, dicha controversia se suscite en un procedimiento posterior sobre

práctica ilícita del trabajo. Véanse, por ejemplo, *Pérez Maldonado*, *supra*, 132 DPR a la pág. 980 (en la jurisdicción federal, para obtener la revisión judicial de este tipo de decisión, “es necesario que la parte afectada adversamente cometa una presunta práctica ilícita de trabajo para entonces poder revisar judicialmente la decisión de la Junta, a través de la vía colateral, al dilucidarse judicialmente la comisión de la práctica ilícita”); *Kindred Nursing Centers E., LLC v. NLRB*, 727 F.3d 552, 558 (2013)<sup>3</sup>, citando a *Pittsburgh Plate Glass Co. v. NLRB*, 313 US 146, 154 (1941) y *Am. Fed'n of Labor v. NLRB.*, 308 US 401, 408–11(1940); *Nestle Dreyer's Ice Cream Co. v. NLRB*, 821 F.3d 489 (2016). Véanse, además, M. C. Harper, S. Estreicher y J. Flynn, *Labor law: cases, materials, and problems*, 6ta ed., Aspen Publishers, 2007, págs. 292-96; S. B. Goldberg, District Court Review of NLRB Representation Proceedings, 42 Indiana Law Journal 455 (1967); F. Frio, Union access to the courts on NLRB representation decisions: The potential for declaratory judgement procedure to provide review, 37 Catholic University Law Review 127 (1987).

La anterior norma ha sido explicada de la siguiente forma:

To obtain judicial review of a [...] “representation” decision, an objecting firm, or a “losing” union, must take a roundabout, “back door” route. It must transform the “representation” determination into an **“unfair labor practice”** determination. It can do so by 1) engaging in an activity (typically, refusing to bargain or picketing) that amounts to an unfair labor practice if, but only if, the Board's [...] decision is proper; 2) making certain that the Board then finds that it has engaged in an unfair labor practice; and, then, 3) petitioning a court to set aside the “unfair labor practice” determination on the ground that the underlying “representation” determination is improper.

*Unión de la construcción de concreto y equipo pesado v. NLRB*, 10 F.3d 14, 16 (1st Cir. 1993). (Énfasis nuestro). Aunque se han reconocido ciertas excepciones a la explicada norma general, las

---

<sup>3</sup> “An employer cannot get direct judicial review of the Board's bargaining unit determination, instead, it must refuse to bargain with the union and then raise the issue of the unit's appropriateness in a subsequent unfair labor practice proceeding.”

mismas son muy limitadas y no aplican al presente caso.<sup>4</sup> A su vez, esta norma también ha sido reconocida, aunque implícitamente, por nuestro Tribunal Supremo. *Pérez Maldonado, supra*, 132 DPR a las págs. 979-80 (“no estamos evaluando, en sí, **los méritos** de la determinación de la Junta sobre la composición de la unidad apropiada en cuestión sino, más bien, [...] si el llamado “procedimiento de clarificación” es un medio lícito para hacer la determinación en este caso sobre la unidad apropiada[...]) (énfasis suplido).

### III.

De conformidad con el lenguaje estatutario local pertinente y la doctrina aplicable al proceso análogo en la jurisdicción federal, y tomando en cuenta que el proceso aquí utilizado “sigu[e] en todos sus aspectos la práctica de la Junta federal”, *Pérez Maldonado, supra*, 132 DPR a la pág. 980, concluimos que no tenemos jurisdicción para adjudicar el recurso de referencia. Si bien la Ley le concede autoridad a la Junta para determinar la composición de una unidad apropiada, se limita expresamente el alcance de la revisión judicial a determinaciones que versen específicamente sobre prácticas ilícitas del trabajo. 29 LPRa sec. 66. En fin, al pretenderse la revisión directa de una determinación que involucra exclusivamente una decisión sobre la composición de una unidad

---

<sup>4</sup> Véase *Leedom et al. v. Kyne*, 358 US 184 (1958). Bajo esta doctrina, la revisión podría ser apropiada cuando la Junta ha actuado más allá de su autoridad inherente o cuando, de otro modo, la parte recurrente quedaría totalmente desprovista de medios adecuados para vindicar sus derechos. *Pacific Maritime Association v. NLRB*, 827 F. 3d 1203, 1208 (9th Cir. 2016); *Bd. of Governors of Fed. Reserve Sys. v. MCorp Fin., Inc.*, 502 US 32, 43 (1991). Estas excepciones son de alcance muy limitado (“very limited scope”) y aplican únicamente en circunstancias excepcionales. *U.S. Department of the Interior v. Federal Labor Relations Authority*, 1 F.3d 1059, 1061 (10th Cir. 1993). Véase, además, *Pérez Maldonado*, 132 DPR a las págs. 979-80 & 986 (invocando doctrina de *Leedom, supra*, para revisar directamente si fue adecuado el uso por la Junta del proceso de clarificación de unidad apropiada y concluyendo que no lo fue, pues los puestos en controversia ya existían cuando se determinó inicialmente la unidad apropiada y no se le dio oportunidad de expresarse a las personas que los ocupaban). Adviértase que, en este caso, **no aplica la excepción reconocida en *Pérez Maldonado, supra*, porque el puesto en controversia se creó en el 2004 y, por tanto, no existía cuando, en el 1969, se determinó inicialmente la unidad que nos ocupa.**

apropiada, y la cual no involucra asunto alguno de práctica ilícita, no tenemos autoridad para revisar la Orden. 29 LPRA sec. 69.

Tampoco surge del récord que pudiese estar presente una situación excepcional que nos permita revisar la Orden. La Petición es sobre clarificación de unidad apropiada, a raíz de lo cual la Junta ordenó una investigación en torno al Puesto de Coordinador. La Examinadora investigó y emitió un Informe. La Autoridad tuvo oportunidad de presentar sus objeciones al Informe y así lo hizo. La Junta evaluó el récord y emitió su decisión. Aquí no estamos ante una actuación de la Junta en exceso de sus poderes delegados, por lo cual la Junta no actuó “más allá de su capacidad inherente”, ni se ha demostrado que la Autoridad no podría obtener la revisión deseada como parte del proceso de práctica ilícita correspondiente o que el proceso utilizado no haya sido el indicado dadas las circunstancias.

Por tanto, tomando en consideración la norma anteriormente reseñada, la cual surge del texto legislativo local y de la normativa federal que sirvió de base al esquema local, concluimos que, en general, las decisiones de la Junta sobre procesos de clarificación de unidad apropiada no son revisables directamente, por lo que carecemos de jurisdicción para entrar en los méritos del recurso de referencia.

#### IV.

Por los fundamentos antes expuestos, desestimamos, por falta de jurisdicción, el recurso de revisión judicial presentado por la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda.

Lo acuerda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

La Jueza Grana Martínez disiente con opinión escrita.

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS  
PANEL V

AUTORIDAD PARA EL  
FINANCIAMIENTO DE LA  
VIVIENDA (AFV)

RECURRENTE

v.

UNIÓN DE  
TRABAJADORES DEL  
BANCO DE LA VIVIENDA  
(UTBV)

RECURRIDA

KLRA201700057

Revisión  
procedente de la  
Junta de Relaciones  
del Trabajo de  
Puerto Rico

Caso Núm.  
PC-2015-16, E-01  
D-2016-  
1484/Cítese Ast:  
2016 DJRT 35

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, y las Juezas Grana Martínez y Romero García.

**VOTO DISIDENTE JUEZA GRANA MARTÍNEZ**

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de marzo de 2017.

Disiento de la opinión mayoritaria por entender que ya nuestro más Alto Foro resolvió en *Perez Maldonado v. JRT*, 132 DPR 972 (1993,) que ostentamos jurisdicción para evaluar si el procedimiento de clarificación es un medio lícito para determinar la composición de la unidad apropiada privando así del derecho constitucional a escoger quién los representará en la negociación colectiva, derecho que en nuestro ordenamiento tiene rango constitucional. Esto aunque no venga acompañado de la comisión de una práctica ilícita.

El proceso de clarificación se utiliza para añadir a una unidad apropiada determinados empleados que al momento de la petición no forman parte de ésta, pero que debían pertenecer a la misma porque comparten una misma comunidad de intereses. Id. Principalmente obedece a “situaciones: (1) donde un patrono expande sus operaciones y abre nuevos empleos en su establecimiento, que son esencialmente similares o parecidos a los que ya estaban incluidos en la unidad apropiada; (2) donde un

patrono establece una nueva sucursal de la empresa en la cual hay empleos idénticos a los incluidos en la unidad apropiada; (3) donde unos empleos que antes estaban excluidos de la unidad apropiada han evolucionado sustancialmente con el tiempo adquiriendo características que los hacen muy similares o parecidos a los que componen la unidad; (4) donde una empresa que tenía una unidad apropiada adquiere o se une a otra dedicada al mismo tipo de negocio que tenía su propia unidad pero que desapareció con la fusión, o (5) incluso se ha utilizado en casos extremos como el de American Television and Communications Corp., 279 NLRB Dec. 535 (1986), donde un patrono no le había informado a la unión sobre la existencia de una categoría específica de empleos (salesclerk), por lo que no se incluyó en la definición de la unidad contratante, pero se permitió añadirla posteriormente mediante clarificación, ya que dicha categoría se consideraba parte de una clasificación más general que sí se había incluido inicialmente en la definición de la unidad (clerical employees).” Id.

Por su parte el Reglamento para el trámite de investigaciones y procedimientos adjudicativos de la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, aprobado el 23 de noviembre de 2010, dispone que el procedimiento de clarificación de unidad apropiada se utilizará para añadir a una unidad apropiada determinados puestos **que al momento de la petición no forman parte de ésta pero debían pertenecer por compartir una misma comunidad de intereses o para excluir los mismos.** (Énfasis nuestro). Véase sección IV, Regla 403. Abunda sobre el particular, que el trámite procede cuando: (a) [e]l patrono expande sus operaciones y abre nuevos empleos en su establecimiento, que son esencialmente similares o parecidos a los que ya estaban incluidos en la unidad apropiada; (b) [e]l patrono establece una nueva sucursal de la empresa en la cual hay puestos idénticos a los incluidos en la

unidad apropiada; (c) [u]nos puestos que antes estaban excluidos de la unidad apropiada han evolucionado sustancialmente con el tiempo adquiriendo características que los hacen muy similares o parecidos a los que componen la unidad; (d) cuando se consolidan o se fusionan empresas dedicadas al mismo tipo de negocio en las cuales existen unidades apropiadas distintas; (e) si un patrono no le había informado a la unión sobre la existencia de una categoría específica de empleos, por lo que no se incluyó en la definición de la unidad contratante. Id.

Ahora bien, **“la propia Junta federal reiteradamente ha sostenido que el procedimiento de clarificación es inadecuado para alterar una unidad que estaba claramente definida en el convenio colectivo y que no incluía empleos que la Unión quiera añadir posteriormente mediante petición de clarificación, si dichos empleos ya existían al momento de definirse la unidad originalmente.”** (Énfasis nuestro). *Pérez Maldonado v. JRT*, supra, pág. 983; *Monongahela Power Company*, 198 NLRB Dec. 1183 (1972); *Wallace-Murray Corp.*, 192 NLRB Dec. 1090 (1971); *The Standard Oil Co.*, 146 NLRB Dec. 1189 (1964).”

Tan es así que en *N.L.R.B. v. Mississippi Power Co.*, 769 F.2d 276 (1985), el foro federal determinó que un grupo de empleados no pueden ser añadidos a una unidad existente mediante el procedimiento de clarificación, cuando éstos antes habían sido intencional o históricamente excluidos de esa unidad.

Precisamente, esa es la situación de hechos que se nos trae a nuestra atención, un puesto que históricamente había sido excluido de la unidad apropiada se pretende añadir mediante un procedimiento de clarificación. Precisa destacar que el puesto de Coordinador de Servicios al Residente fue creado desde el 10 de junio de 2004, hace más de una década.

Surge del escrito de revisión, que la Unión de Trabajadores a pesar de haber negociado 3 convenios colectivos desde la creación de la Autoridad de Financiamiento de la Vivienda nunca había solicitado mediante negociación, ni a través de ningún proceso ante la Junta, que se incluyesen puestos de la Corporación. Entonces estamos ante un puesto que ha sido históricamente excluido de la unidad apropiada y no se puede añadir mediante un procedimiento de clarificación en violación a los derechos constitucionales de la persona. Esto aunque sea un solo puesto, pues los derechos constitucionales de uno valen tanto como los de muchos. El procedimiento aunque solo afecta un puesto es erróneo y violatorio del derecho constitucional de un trabajador a escoger quién lo represente en los procesos de negociación colectiva ante el patrono. Y ante ese planteamiento es mi opinión que este tribunal tiene jurisdicción para evaluar si el procedimiento de clarificación es el medio legal para añadir el puesto a la unidad apropiada. Entiéndase que no me refiero a los méritos o no de la inclusión del puesto a la unidad apropiada sino al proceso que priva de un derecho constitucional.

**Grace M. Grana Martínez**  
**Jueza del Tribunal de Apelaciones**